



ONG et enjeux minoritaires en Bulgarie : au-delà de l'« importation/ exportation » des modèles internationaux

par Nadège Ragaru

depuis la chute du communisme en 1989, la question des minorités à l'Est a été construite par une variété d'acteurs internationaux comme un secteur prioritaire de l'exportation démocratique – à travers le transfert de normes, règles et standards internationaux – et comme l'un des lieux où se mesurent les « avancées » réalisées sur la voie de la démocratie, puis sur celle de l'intégration à l'Union européenne (UE)¹. Dans cette perspective, les organisations non gouvernementales (ONG), internationales et locales, se sont vu accorder un rôle pivot dans la protection des minorités et la pacification des rapports intercommunautaires. Sur la base de financements de fondations occidentales, d'organisations internationales ou d'agences gouvernementales, elles ont été appelées à déployer, alternativement ou conjointement, une action de sensibilisation des acteurs publics et

1. Dès juin 1993, « le respect des minorités et leur protection » ont été intégrés aux critères politiques définis lors du Conseil européen de Copenhague à l'adresse d'éventuels futurs membres de l'UE.

privés, d'articulation des demandes minoritaires et/ou d'influence sur des instances étatiques envisagées, au début des années 1990, plus comme des obstacles que comme des vecteurs des réformes démocratiques. Adossé à la valorisation des ONG en tant que relais de l'ingénierie démocratique, ce travail dit d'exportation a par ailleurs été caractérisé par une ardente confiance dans la capacité de la loi et de l'ingénierie institutionnelle à susciter les transformations politiques et sociales désirées.

Dans le champ académique, les réflexions consacrées aux « transferts » de « modèles » de gestion des minorités en Europe centrale et orientale se sont très vite ordonnées autour d'une double polarité : une première gamme de travaux a salué les effets de la conditionnalité (principalement européenne) sur la refonte des politiques des États « importateurs », tout en s'interrogeant sur les mécanismes de cette « européanisation » des règles et des pratiques². Plus rares, certains analystes ont souligné la nécessité de problématiser les stratégies des « ingénieurs » de la démocratie et d'interroger en amont la cohérence des « modèles » exportés³. C'est également de manière pendulaire que l'on a approché les effets du développement d'un secteur non gouvernemental sur les processus d'exportation/importation démocratique en Europe postcommuniste. Tour à tour, les ONG ont été présentées comme les heureux dépositaires de la société civile et de la démocratie⁴ (au prix d'une équivalence entre ONG et « société civile » dont il n'est pas nécessaire ici de rappeler la charge normative et la faible portée explicative⁵). Alternativement, les ONG internationales et locales ont été vues comme les instruments de politiques internationales (et/ou américaines) imposant aux acteurs locaux des catégories d'analyse et des prescriptions politiques déconnectées de leurs besoins spécifiques⁶.

De telles approches ne nous aident pas toujours à cerner les mécanismes concrets à travers lesquels des « problèmes sociaux », des politiques sont

2. Melanie Ram, « Democratization through European Integration: The Case of Minority Rights in the Czech Republic and Romania », *Studies in Comparative International Development*, 38 (2), juin 2003, p. 28-56 ; Martin Brusis, « The European Union and Interethnic Power-Sharing Arrangements in Accession Countries », *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)*, 1, 2003 (http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Brusis.pdf).

3. Michael Johns, « “Do as I say, not as I Do”: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights », *East European Politics and Societies*, 17, 2003, p. 682-699 ; Gwendolyn Sasse, « EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy », *EUI Working Papers*, 16, 2005, Florence, European University Institute (http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_16.pdf).

4. Margaret Keck, Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

5. Jean Leca, « De la lumière sur la société civile », *Critique internationale*, 21, octobre 2003, p. 62-72.

6. Nicolas Guilhot, « Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 139, 2001, p. 53-65.

formulés et transformés à mesure qu'une variété d'acteurs locaux, régionaux et transnationaux s'en saisissent et les remodelent. Pour rendre compte de ces processus interactifs et des jeux d'échelle qu'ils mobilisent, l'optique retenue ici consiste à changer de focale et à envisager non les pratiques d'exportation et d'importation, mais plutôt les acteurs et les modes de construction des enjeux minoritaires dans un contexte précis, celui de la Bulgarie, et dans un secteur particulier, l'univers des ONG. Elle propose une interrogation formulée en termes de circulation des thématiques, d'instrumentalisations contextuelles et de façonnages pluraux. Plutôt que de postuler des logiques d'imposition ou d'asymétrie, elle s'intéresse, d'une part, aux sollicitations de l'international, d'autre part, à la manière dont des catégories discursives, des dispositifs s'insèrent dans des dynamiques locales.

Dans ce cadre, l'argumentation présentera les accents suivants : premièrement, contrairement à ce qu'une présentation du secteur non gouvernemental comme une entité homogène dotée d'une gamme singulière de savoir-faire importés donnerait à penser, les milieux non étatiques impliqués dans le traitement des questions minoritaires en Bulgarie ont connu une forte diversification en l'espace de quinze ans, tant sur le plan des politiques de recrutement et des ressources mobilisées que sur celui des stratégies de légitimation déployées et des actions mises en œuvre. Bien que le secteur ONG reste clivé entre quelques structures à financement pérenne et de petites entités économiquement fragiles, la configuration présente donne à voir deux évolutions intéressantes avec, entre autres, le développement de partenariats publics/privés impensables au début des années 1990 et une mise en débat des politiques des minorités soucieuse de réinscription dans une histoire locale.

Deuxièmement, si les formulations des enjeux minoritaires dans le secteur non gouvernemental et l'administration publique bulgares ne peuvent se comprendre qu'au regard de la thématisation intervenue simultanément à l'échelle internationale, on ne saurait parler d'importation linéaire des problématisations internationales en Bulgarie. Elles-mêmes diversifiées et changeantes, ces dernières sont investies par des acteurs locaux qui ont appris à jouer des répertoires de l'international pour se positionner sur un marché interne compétitif. Surtout, étudier les modes de construction des questions de minorités invite à souligner le caractère fragile, poreux, des lignes de démarcation entre ce qui est présenté comme relevant de l'exportation ou de l'importation, du fait de la multipositionnalité d'acteurs à la fois « locaux » et insérés dans des réseaux transnationaux, voire impliqués dans les formulations des politiques d'institutions perçues comme « exportatrices ». Enfin, la décennie passée a vu l'émergence d'une nouvelle génération d'entrepreneurs identitaires roms pour lesquels l'entrée dans le secteur non gouvernemental,

porteuse d'accès à des ressources financières inédites et de reconnaissance internationale, constitue un moyen pour se faire reconnaître en interne, par rapport aux élites entrepreneuriales et politiques roms, et se poser en défenseurs d'une identification rom (dépassant les divisions internes aux communautés) en voie de cristallisation.

Perceptions mutuelles et coexistence intercommunautaire : la « question turque » au cœur de la problématique minoritaire (1990-1994)

En Bulgarie, la thématique de la défense des minorités⁷ a partie liée avec l'émergence d'une dissidence anticomuniste. À partir de 1984, les autorités communistes ont tenté d'assimiler brutalement quelque 800 000 Turcs alors présentés comme les descendants de Bulgares islamisés et turcisés contre leur gré pendant l'ère ottomane⁸. Plusieurs organisations se forment dans l'opposition à cette politique en sollicitant deux types de ressources : elles énoncent leur cause dans une langue des droits de l'homme que le Processus d'Helsinki (1975) a placée au cœur du dialogue Est/Ouest et cherchent à porter dans l'arène internationale la contestation des politiques bulgares. Certaines manifestations en faveur du rétablissement des droits des Turcs de Bulgarie sont organisées de façon à coïncider avec la tenue de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) à Paris en mai 1989. Au sein de cette jeune dissidence bulgare dominent les représentants de milieux intellectuels essentiellement sofiotes (universitaires, artistes, écrivains, cinéastes, etc.), souvent des membres du Parti communiste en rupture d'allégeance. À la fin de l'année 1989, certains de ces militants des droits de l'homme et des minorités suivent la voie d'un investissement en politique, d'autres s'engagent dans un secteur non gouvernemental

7. En 2001, la Bulgarie comptait, sur une population totale de 7,928 millions d'habitants, 10,62 % de Turcs (746 664) et 4,68 % de Roms (370 908). Ce dernier chiffre est inférieur aux estimations officielles (entre 500 000 et 800 000) en raison des identifications – bulgare ou turque – préférentiellement déclarées par certains Roms. Le nombre des Pomaks, populations bulgarophones de confession musulmane, est estimé entre 100 000 et 150 000. Cf. <http://www.nsi.bg/Census/Census.htm>.

8. Sur l'assimilation forcée, voir Amnesty International, *Bulgaria: Imprisonment of Ethnic Turks. Human Rights Abuses during the Forced Assimilation of the Ethnic Turkish Community*, Londres, Amnesty International, 1986 ; Hugh Poulton, *The Balkans: Minorities and State in Conflict*, Londres, Minority Rights Group Publications, 1991 (en particulier chap. 9) ; Valeri Stojanov, *Turskoto naselenie v Bălgarija meždū poljusite na etničeskata politika* (La population turque en Bulgarie entre les pôles de la politique ethnique), Sofia, Lik, 1998 (en particulier p. 160-214) ; Ali Eminov, *Turkish and Other Muslim Minorities in Bulgaria*, Londres, Hurst and Co., 1997.

embryonnaire (les deux trajectoires n'étant pas toujours mutuellement exclusives)⁹.

Des historiens et ethnologues de l'Université de Sofia et de l'Académie des sciences spécialisés dans l'étude des confessions, de l'ethnicité et/ou de l'histoire ottomane fournissent le second noyau d'acteurs à l'origine du développement d'un secteur non gouvernemental de défense des droits des minorités. Certains d'entre eux participent à l'élaboration des politiques publiques bulgares au sein du conseil d'experts sur les questions ethniques constitué par le Président Jeliou Jevlev après son élection (août 1990). Forts de cette expérience, désireux de poursuivre réflexion et sensibilisation du public, ils investissent le secteur ONG. Tel est le cas de l'historienne Antonina Želiazkova, figure marquante de l'opposition à l'assimilation forcée, qui crée en avril 1992 le Centre international sur les problèmes des minorités et les relations interculturelles (IMIR) en partenariat avec les universités de Birmingham et de Warwick (Grande-Bretagne). A. Želiazkova figure également parmi les fondateurs du Bulgarian Helsinki Committee (juillet 1992), lequel s'imposera sous la direction du philosophe Krasimir Kānev (lui-même ancien dissident et membre de l'équipe de conseillers de J. Jevlev entre 1990 et 1993), comme l'un des principaux protagonistes dans le champ des droits de l'homme et des minorités.

La constitution de ce secteur non gouvernemental est favorisée par plusieurs dynamiques concomitantes. La crise de l'université contraint enseignants et chercheurs à quérir de nouvelles ressources pour poursuivre leurs travaux ; plusieurs aspirent par ailleurs à prendre part au débat public sans s'engager dans un appareil d'État encore dominé par la *nomenklatura* communiste. L'investissement de fondations occidentales, d'agences gouvernementales américaines et européennes et d'une variété d'autres donateurs internationaux leur fournit les moyens de cet engagement. En ce début des années 1990, le climat intellectuel est marqué par une défiance envers des institutions publiques perçues comme irréformables et noyautées par l'ancien pouvoir. Les transformations, pense-t-on, doivent être impulsées par des initiatives privées. En Bulgarie, le maintien au pouvoir des ex-communistes jusqu'en 1997 (si l'on exclut la brève parenthèse de 1991-1992) conforte la préférence des principaux bailleurs de fonds¹⁰ pour la coopération avec des interlocuteurs non gouvernementaux.

9. Fin 1989 est ainsi fondé le Center for the Study of Democracy (CSD). À partir de cette structure essaime rapidement un tissu d'ONG – Access (1992), Human Rights Project (1992), Center for Liberal Strategies (1994, CSL), Center for Social Practices (1994, CPS). Certaines adoptent un profil minoritaire monothématique ; d'autres épousent les opportunités de financement.

10. Les principaux donateurs sont alors USAID, l'OSI, les fondations Friedrich Naumann, Friedrich Ebert et Konrad Adenauer, et les programmes PHARE Démocratie et Lien de l'UE.

De taille modeste, les premières organisations opérant dans le secteur des minorités se concentrent à Sofia, centre politique, administratif et économique, lieu d'interconnexion avec les donateurs étrangers. Leurs responsables – issus principalement de la majorité orthodoxe bulgare¹¹ – se connaissent, fréquentent les mêmes réseaux de sociabilité et occupent souvent des situations de multipositionnalité (à la direction d'une ONG, dans le conseil d'administration d'une autre, au sein du conseil d'administration de l'Open Society Fund (OSF), l'antenne de l'Open Society Institute (OSI) à Sofia). Selon des combinaisons variées, leurs actions s'inscrivent dans une perspective de sensibilisation de l'opinion et des pouvoirs publics à travers quelques instruments prioritaires – études, séminaires et publications. Le déchiffrement des enjeux minoritaires valorisé reflète à la fois le contexte bulgare et balkanique de l'époque et les savoir-faire dont disposent ces premiers représentants du secteur non gouvernemental.

À la fin de l'année 1989, l'annonce du rétablissement des droits des minorités spoliés par le pouvoir communiste a en effet suscité d'intenses mobilisations nationalistes dans les régions à peuplement mixte et les centres urbains de province. En 1991-1992, chaque nouvelle mesure en faveur des Turcs et autres musulmans suscite l'opposition de Bulgares issus des rangs de l'ancienne milice, des cadres locaux du Parti, des milieux enseignants, etc.. Dans ce climat, observateurs locaux et internationaux redoutent des tensions intercommunautaires violentes, d'autant que l'horizon des pensables est alors dessiné par la Yougoslavie voisine, en guerre depuis l'été 1991. Seule institution investie par un représentant de l'opposition anticommuniste, la Présidence joue alors un rôle pivot dans l'initiation de recherches sur la coexistence intercommunautaire. Dans le jeune secteur ONG, les questionnements prioritaires portent sur les perceptions mutuelles, le dialogue interculturel et les conditions de réactivation des mécanismes locaux, dits « traditionnels », de gestion de la diversité¹². Parmi les minorités de Bulgarie, la communauté turque, alors la plus visible en raison de l'héritage de la politique de bulgarisation forcée, fait l'objet d'une attention privilégiée.

La thématization des enjeux de coexistence et de pratiques sociales locales reflète également l'influence, chez les acteurs impliqués dans les ONG de défense des minorités, de l'ethnologie. L'intérêt pour les figures de l'Autre traduit par ailleurs les effets de la réouverture d'un espace balkanique longtemp

11. Le Human Rights Project, qui associe dès sa fondation Bulgares orthodoxes et Roms, fait figure d'exception.

12. Voir Valerij Rusanov (dir.), *Aspekti na etnokulturnata situacija v Bălgarija i na Balkanite* (Aspects de la situation ethnoculturelle en Bulgarie et dans les Balkans), Sofia, CED & Fondation F. Naumann, 1992 ; Antonina Zhelyazova (ed.), *Relations of Compatibility and Incompatibility between Christians and Muslims in Bulgaria*, Sofia, IMIR, 1995.

traversé par la ligne de clivage Est-Ouest : l'analyse des modes de construction de l'altérité en Bulgarie trouve ainsi son prolongement dans la démultiplication des projets non gouvernementaux portant sur les préjugés nationaux dans les manuels scolaires et les médias des Balkans¹³.

La mise sur agenda international de la question rom au croisement entre sécurité, marginalisation socioéconomique et discrimination (1995-1999)

Une première inflexion intervient vers le milieu des années 1990 à la fois dans la spécialisation des ONG à thématique minoritaire et dans la structuration du marché non gouvernemental. Elle se caractérise d'abord par la lente substitution, à l'agenda, de la question « rom » au problème « turc ». Après 1992, les mobilisations bulgares xénophobes se raréfient alors que d'autres problèmes comme le chômage et la pauvreté s'imposent dans l'espace public ; les droits des Turcs supprimés par le régime communiste ont été restitués et l'intégration de la minorité turque dans le système politique semble assurée par la présence du Mouvement des droits et libertés (MDL) au Parlement. Le thème de la coexistence interethnique perd progressivement en centralité. Ce déplacement suscite à la fois le reclassement d'ONG bulgares précédemment investies dans l'interculturalité et l'émergence de nouveaux acteurs, en particulier tout un maillage d'ONG dirigées par des acteurs roms et réparties dans les régions et municipalités à peuplement rom. Il s'accompagne aussi d'une augmentation exponentielle, vers la fin de la décennie, des budgets de donateurs internationaux alloués à la gestion des minorités (comprendre, roms).

En Bulgarie, la mise sur agenda de la question rom date de 1995-1996. Elle est opérée sur fond de déclassement social accéléré des communautés roms, dont les membres, majoritairement peu qualifiés, sont au premier chef touchés par les restructurations économiques et le chômage¹⁴. En 1995, l'ethnologue, I. Tomova – membre du groupe d'experts autour de J. Jelev – dresse un tableau alarmant de la situation économique, sociale et sanitaire de ces populations¹⁵.

13. Ainsi du projet *Balkan Neighbours* (1995-1998) d'Access soutenu par l'OSF-Sofia.

14. La crise économique couplée à une forte dégradation des conditions de vie d'une majorité des Roms constitue l'arrière-plan sur le fond duquel se développeront à la fois un secteur ONG rom et l'assistance internationale en faveur de ces minorités. Elle constitue une variable décisive pour comprendre aussi bien l'attractivité des carrières non gouvernementales (une des rares sources de revenus disponibles) que les frustrations des Roms ordinaires devant l'efficacité très contestable de ces aides ou encore le renforcement des préjugés majoritaires envers des populations roms assimilées aux « maux » du postcommunisme (criminalité et « privilèges »).

15. Voir Ilona Tomova, *The Gypsies in the Transition Period*, Sofia, IMIR, 1995. Sur le développement d'une politique sociale envers les Roms et la contribution des ONG à cette émergence, voir aussi Katherine Pinnock, « The Impact of the NGO Sector and Roma/Gypsy Organizations on Bulgarian Social Policy-Making, 1989-1997 », *Journal of Social Policy*, 31, 2002, p. 229-250.

Mais l'émergence de cette thématique s'inscrit également dans un contexte international spécifique : elle traduit les effets d'interaction entre l'apparition d'enjeux migratoires roms dans les États membres de l'UE, la montée en puissance d'une énonciation des questions minoritaires en termes de « discrimination » dans les milieux droits-de-l'hommes internationaux et l'investissement d'organisations comme la Banque mondiale (BM) et le PNUD dans la lutte contre la pauvreté (notamment rom). Au point de croisement entre ce qui relève de problématiques parfois conflictuelles et de stratégies d'investissement différenciées apparaissent trois modes de construction des enjeux roms : par les migrations, les discriminations et la marginalité socioéconomique.

Jusqu'à la fin des années 1980, au sein des instances européennes, l'action en faveur des Roms vivant dans les États membres est restée limitée à deux résolutions du Parlement européen sur les conditions de scolarisation des enfants issus de populations « sans résidence fixe »¹⁶. Il faut attendre la fin du communisme pour que se dessinent plusieurs offres de qualification et de prise en charge du « problème ». La chute du mur de Berlin inaugure en effet au sein de l'espace européen des mobilités à l'intensité inédite. L'Allemagne constitue l'un des premiers destinataires de ces flux, elle qui dispose d'un marché du travail dynamique et d'une législation sur l'asile libérale. En 1992, 31 450 citoyens bulgares, majoritairement roms, y demandent le statut de réfugiés politiques (23 000 en 1993)¹⁷. Afin de faire face à cet afflux, le gouvernement allemand signe une série d'accords de réadmission et s'engage à financer des politiques de réinsertion sociale et professionnelle des migrants dans leur pays d'origine : 50 millions de DM sont ainsi alloués au ministère des Affaires sociales bulgare afin d'ouvrir plusieurs centres de formation professionnelle¹⁸. La saillance de l'enjeu migratoire se reflète dans le rapport commandé par le Haut commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE, une position pourtant inaugurée en 1992 dans le but de prévenir d'éventuels conflits intercommunautaires). Diffusé en 1993, il définit les objectifs d'une politique envers les Roms en ces termes : « Le but, en bref, devrait être d'améliorer la "qualité de vie" dans les pays producteurs de migration (et les régions au sein

16. Voir Eduard Hulicius, *The Roma in the European Parliament, 1984-2005. A Re-discovered Minority. European Policy in Practice towards the Roma*, 2006 (<http://roma.fsv.cuni.cz/Hulicius.doc>) (consultée le 13 janvier 2008). Il n'est pas inintéressant de souligner l'existence ici de différences dans les catégories discursives utilisées pour penser les Roms ouest et est-européens. Sur cette question, voir Katrin Simhandl, « "Western Gypsies and Travellers" - "Eastern Roma": The Creation of Political Objects by the Institutions of the European Union », *Nations and Nationalism*, 12 (1), 2006, p. 97-115.

17. Elena Marushiakova, Vesselin Popov, « The Gypsy Minority in Bulgaria. Policy and Community Development », Berlin, EMZ, 2005, p. 31.

18. *Ibid.*, p. 43.

de ces pays) (...) mais aussi de réduire les pressions sur les migrations internationales »¹⁹.

Alors que se dessine la perspective d'un futur élargissement européen au Conseil de Copenhague (juin 1993), les institutions européennes investissent donc le champ minoritaire, mais leur perspective n'est pas seulement migratoire²⁰. Sous l'influence de l'OSCE et du Conseil de l'Europe émerge en effet une seconde grille de déchiffrement des problèmes roms en termes de droits. Jamais avant la seconde guerre mondiale ou pendant la période communiste, les Roms n'avaient été inclus parmi les destinataires des droits des minorités nationales alors élaborés. De ce point de vue, le rapport de l'OSCE de 1993 amorce une inflexion importante en faisant ressortir la question des Roms d'un problème de « minorité nationale » (non de minorité/groupe ethnique)²¹ dans l'esprit de la Recommandation 1203 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « La situation des Roms en Europe » (2 février 1993). En 1994, cette institution adopte par ailleurs le premier instrument juridique européen contraignant dans le domaine des minorités, la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, dont la ratification sera exigée des États candidats à l'adhésion européenne. Un an plus tard, elle met en place un Specialist Group on Roma, Gypsies and Travellers et lance, en 1996, un « Projet sur les Roms, Tsiganes et gens du voyage en Europe » destiné à assister les gouvernements des États membres dans la formulation de politiques en faveur de ces minorités. Enfin, lorsqu'en 1995 l'OSCE crée un Point de contact pour les questions roms et sinti, celui-ci est rattaché à ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), sa branche de Varsovie en charge des questions de démocratisation et des droits de l'homme.

Reste à déterminer le contenu de cette catégorie des « droits de l'homme » et ses modes d'opérationnalisation. Ici, entre en scène un nouvel acteur qui exercera une influence majeure sur la conception des programmes roms en Europe. Il s'agit de l'OSI de Budapest qui inaugure un *National Roma Program* en 1996 (démarche immédiatement répliquée par l'OSF de Sofia). La même année, sur la base de financements de l'OSI, est créé à Budapest le European

19. High Commissioner on National Minorities, *The Situation of the Roma in the OSCE Region*, OSCE, 1993. Un second rapport, publié en 2000, invitera les États membres de l'OSCE – y compris ouest-européens – à adopter des mesures en faveur de leurs propres communautés roms. Cf. Rachel Guglielmo, Timothy Waters, « Migrating towards Minority Status: Shifting European Policy towards Rom », *Journal of Contemporary Market Studies*, 43 (4), p. 767-771.

20. Martin Kovats, « The Emergence of European Roma Policy », dans Will Guy (ed.), *Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield, University of Hertfordshire Press, 2001. Les lectures des enjeux roms alors rencontrés au sein de l'UE sont loin d'être homogènes et couvrent une palette allant du sécuritaire/migratoire à la question des droits en passant par l'approche socioéconomique.

21. *Ibid.*, p. 768.

Roma Rights Center (ERRC) dont la direction revient à la Bulgare Dimitrina Petrova, ancienne responsable du Human Rights Project, l'une des ONG bulgares les plus actives dans la mobilisation du droit au service des minorités²². Sous l'impulsion du juriste américain James Goldston, l'organisation se distingue très tôt en faisant de l'ouverture de poursuites judiciaires contre les États concernés un instrument privilégié de la lutte en faveur des minorités roms. En portant les litiges devant la Cour européenne des droits de l'homme ou devant des cours locales, son objectif est de faire connaître les injustices dont sont victimes des Roms ; il est aussi de créer des précédents. À mesure que se développe le corpus juridique relatif aux droits des minorités (avec la Convention cadre du Conseil de l'Europe, mais aussi la Directive communautaire sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine, 43/2000/EC, du 29 juin 2000), la juridicisation du traitement des questions roms s'accroît. Au tournant du XXI^e siècle, les notions de discrimination et de racisme s'imposent comme les catégories dominantes mobilisées par l'ERRC, ainsi que par les ONG bulgares qui travaillent en relation étroite avec lui : le Bulgarian Helsinki Committee, Human Rights Project, Bulgarian Lawyers for Human Rights, etc..

La troisième entrée à travers laquelle les enjeux roms sont mis en visibilité est celle de la marginalité socioéconomique. Les acteurs phares dans ce domaine sont la BM et le PNUD. Dès 1995-1996, la BM finance plusieurs études sur le marché du travail dans les États postcommunistes qui suggèrent l'existence d'une corrélation étroite entre appartenance minoritaire rom, chômage et marginalité sociale²³. En 1998, son office sofiote commande à I. Tomova une analyse relative aux dimensions ethniques de la pauvreté en Bulgarie²⁴. Un an plus tard, une ambitieuse recherche qualitative révèle la présence, en Bulgarie, d'imaginaires de la pauvreté comme processus de « tsiganisation »²⁵. À partir

22. Pour une mise en perspective, au niveau européen et international, du rôle des ONG dans l'inscription des enjeux roms à l'agenda, voir Nidhi Trehan, « In the Name of the Roma? The Role of Private Foundations and NGOs », dans W. Guy (ed.), *Between Past and Future: The Rom of Central and Eastern Europe*, op. cit., p. 134-149.

23. Simon Commander, Fabrizio Coricelli (eds), *Unemployment, Restructuring and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*, Washington, World Bank, 1995.

24. Iliana Tomova, *Ethnic Dimensions of the Poverty in Bulgaria*. Report commissioned for the Bulgaria Social Assessment, Sofia, World Bank, 1998.

25. Iliana Iliiev, Petia Kabakchieva, Yulian Konstantinov, *Bulgaria: Consultations with the Poor*, prepared for *Global Synthesis Workshop*, 22-23 septembre 1999, Poverty Group, PREM, World Bank. La notion de « tsiganisation » renvoie ici à un processus complexe de redéfinition des auto-assignations et des assignations extérieures, au sein de la majorité bulgare, sous l'effet du déclassement social. Elle décrit une double ethnicisation de la pauvreté : les Roms sont construits comme la figure par excellence du pauvre ; atteindre un certain degré de marginalité sociale est dès lors parfois vécu, en milieu bulgare, comme un franchissement symbolique des lignes de démarcation « ethniques ». Sur ces enjeux, voir aussi Alexandra Nacu, « La construction sociale de la pauvreté en Roumanie et en Bulgarie après 1989 », thèse de doctorat en sciences politiques, Sciences Po, janvier 2006.

de 1999-2000, la BM et le PNUD²⁶ se relaient pour dénoncer les insuffisances d'une approche droits-de-l'homme et appeler au développement de politiques ciblées dans l'éducation, le logement, la santé et la lutte contre le chômage²⁷. En 2003, la Banque mondiale participera, avec l'UE et l'OSI (New York), au lancement d'une « Décennie de l'intégration rom 2005-2015 » dont le fonds est géré par la Banque.

Cette triple dynamique d'inscription des questions roms à l'agenda ne pouvait manquer de se refléter dans le processus d'adhésion de la Bulgarie à l'UE. Évoqué dès juillet 1997 dans l'Agenda 2000 (qui juge la situation des minorités généralement satisfaisante à l'exception de celle des Roms discriminés et marginalisés²⁸), l'enjeu est une fois encore singularisé dans les Partenariats d'accession de 1998. Le traitement des Roms occupe en outre une place grandissante dans les rapports annuels de la Commission, alors que se précisent les exigences européennes (politique antidiscrimination, lutte contre l'exclusion sociale, puis, après 2000-2001, participation renforcée des Roms à l'élaboration des politiques leur étant destinées). Dans ces évaluations automnales, la minorité turque est quasi absente, elle qui est considérée « dans l'ensemble pleinement intégrée et représentée dans la vie politique » (Rapport de 1999). Une même élimination des autres minorités ethniques et religieuses transparait dans les politiques de donateurs comme l'OSF Sofia en dépit des protestations de représentants du secteur non gouvernemental bulgare. Comme l'explique en mai 1998, Valeri Rusanov, directeur d'Access : « Nous avons essayé de leur expliquer que cela n'avait pas de sens. Commencer des projets avec les Turcs et puis, d'un coup, tout laisser tomber. Il faut un minimum de continuité. Mais ce n'était pas la peine de discuter. Si tu ne mets pas "Rom" dans un projet, ils n'en veulent pas. Alors, on essaye de présenter des projets roms et de trouver un moyen pour travailler quand même un peu aussi sur les autres minorités »²⁹. Graduellement, la part des budgets des organisations multilatérales (BM, PNUD) et européennes (PHARE, la Banque de développement du Conseil de l'Europe), des agences gouvernementales (USAID, NOVIB, SIDA) et fondations occidentales (OSF, German Marshall Fund, Charles Stewart Mott Foundation, Fondation du Roi Baudouin, Fondation Solon, etc.) attribués aux enjeux roms dans les enveloppes « minorités » s'accroît. Entre 1994 et 1996, le montant global des aides PHARE allouées à la Bulgarie au titre des

26. UNDP. *National Report on Human Development in Bulgaria Part I*, Sofia, UNDP, 1999.

27. Dena Ringold et al., *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, Washington, World Bank, 2005.

28. Cf. www.europa.eu.int/comm/enlargement/intro/ag2000_opinions.htm.

29. Entretien avec V. Rusanov, Sofia, 14 mai 1998.

questions roms est ainsi de 1,565 million d'euros ; pour la période 1999-2001, il atteint 10,35 millions d'euros³⁰.

Quels acteurs non gouvernementaux se saisissent de cet enjeu en Bulgarie ? Voit-on entrer sur le marché « rom » des organisations aux expertises et sources de légitimité nouvelles ou observe-t-on un repositionnement d'ONG établies ? Pour répondre à cette question, il convient de s'arrêter un instant sur la structuration des milieux non étatiques de la seconde moitié des années 1990. En 1998, on recense en Bulgarie 5 000 ONG, dont 800-900 sont réellement actives³¹. Le monde non gouvernemental est alors clivé entre quelques larges organisations à forte capacité budgétaire et une multitude de petites structures précaires. Leur fragilité impose à ces dernières une extrême réactivité par rapport aux changements de priorités des commanditaires et un fort degré de polyvalence thématique. L'expansion du secteur non gouvernemental s'est cependant accompagnée d'un début de professionnalisation à travers l'acquisition de savoir-faire spécifiques (maîtrise des langues étrangères, rédaction des projets, gestion comptable, constitution de réseaux dans les milieux de l'aide, etc.). À cette professionnalisation, les donateurs internationaux ont cherché à contribuer. En 1995, USAID lance ainsi un *Democracy Network Program (DemNet)*³². Financée à hauteur de 3,5 millions de dollars, l'initiative vise le renforcement institutionnel des organisations engagées dans la construction démocratique, le développement économique, la sécurité sociale et l'environnement. Plusieurs ONG opérant dans le secteur des minorités en bénéficient, comme le Human Rights Project en 1996. Entre 1998 et 2001, *DemNet* réoriente son action vers la constitution de coalitions d'ONG, reliant notamment Sofia à des organisations de province, et vers l'*advocacy*. En outre, une insistance nouvelle est placée sur la reconnexion du secteur non gouvernemental avec les acteurs publics, désormais érigés en partenaires³³. Parmi les treize destinataires de cette assistance figurent quatre ONG à profil minoritaire. En 1998-1999, la démarche est reprise par PHARE dans le cadre d'un projet doté de 2 millions d'écus qui met l'accent

30. Cf. European Union, *Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe*, Bruxelles, octobre 2003, p. 7, 14-15.

31. Atanas Gotchev, *NGOs and Promotion of Democracy and Civil Society in East-Central Europe*, Sofia, Nato Research Fellowships Programme, juin 1998, p. 16.

32. Institute for Sustainable Communities, *Bulgaria. Democracy Network Program* (www.iscvt.org/d/buldemnetphase1.pdf).

33. Cette valorisation des coopérations public/privé – qui se généralise dans la politique des bailleurs de fonds vers 1999-2000 – exigera des ajustements délicats pour un secteur ONG qui s'était largement construit contre le pouvoir de l'État. Elle intervient dans un contexte de développement d'institutions, de programmes et de plans d'action gouvernementaux pour les minorités, sur lequel nous reviendrons ci-après, et prend notamment la forme de sollicitations de financements publics par des acteurs non gouvernementaux (pour la réalisation d'études, par exemple) et de participation à des groupes de travail mis en place par des acteurs publics.

sur « la protection et le développement des minorités, en particulier les Roms », la transparence budgétaire des ONG et la création de coalitions non gouvernementales.

Par-delà la consolidation institutionnelle et la mise en réseau, certains acteurs internationaux – particulièrement l'OSI, l'OSF-Sofia et l'ERRC – impulsent une seconde dynamique, le développement d'ONG roms. L'OSI inaugure ainsi en 1996 un *Regional Roma Participation Program* dont la finalité est de former des militants des droits de l'homme et des journalistes roms. Au même moment, l'ERRC lance un programme de bourses pour les étudiants roms désireux de suivre un enseignement supérieur dans de grandes universités occidentales, dont la Central European University de Budapest. De jeunes Roms sont également invités à effectuer des stages à l'ERRC, éventuel tremplin vers un emploi dans les structures de l'OSI à Budapest. Selon la terminologie en vigueur, il s'agit de donner aux minorités les moyens de prendre leurs destinées en main (*empowerment*). En Bulgarie, plusieurs ONG sofiotes à leadership bulgare (Sega, Access pour les journalistes roms ou l'Interethnic Initiative for Human Rights) investissent cette niche professionnelle de la formation des acteurs sociaux roms. L'organisation américaine Project on Ethnic Relations (PER) se donne, quant à elle, pour objectif de préparer de jeunes *romani leaders* engagés en politique. La seconde moitié des années 1990 voit dès lors émerger tout un réseau d'ONG roms, dont une fraction parvient à s'imposer dans le paysage non gouvernemental bulgare, à l'image de Roma-Lom (Lom, 1995), Diversity Foundation (Sofia, 1996), Romani Baht (Sofia, 1996), la Foundation for Regional Development Roma (Plovdiv, 1995) et Drom (Vidin, 1997).

Au tournant du XXI^e siècle, les domaines d'intervention des acteurs non gouvernementaux œuvrant en faveur des Roms apparaissent extrêmement diversifiés : outre les organisations de défense des droits de l'homme et des minorités, on trouve des ONG travaillant dans l'éducation (projets de déségrégation des écoles, enseignement du *romanes*, formation d'assistants-enseignants roms, aides au maintien/retour des enfants à l'école), le développement local et l'emploi (artisanat, textile, construction, etc.), la santé et l'accès aux soins ou encore la culture (étude du folklore rom, etc.). Les « minorités » ne représentent plus un champ d'action occupé par les seules ONG spécialisées, au début des années 1990, dans la connaissance des communautés ethniques et religieuses. Elles deviennent un secteur d'investissement pour une variété de structures dont les registres de légitimation vont d'une empathie particulière avec les communautés ciblées (en raison de l'identité rom des dirigeants des ONG) à la maîtrise d'un ensemble de savoirs professionnels. Ce sont ces modalités de présentation de soi et les

débats internes sur les définitions des enjeux minoritaires qu'elles mettent en jeu qui nous intéresseront en dernière partie. Ce détour par les controverses intra-ONG nous amènera à décrire les investissements du secteur non gouvernemental par des entrepreneurs identitaires roms, les mobilisations du répertoire de l'international auxquelles ils procèdent et la manière dont ces dernières participent des refaçonnages sociaux et identitaires en cours au sein des communautés roms.

Quelles « minorités » pour quels problèmes et quels savoir-faire ? Controverses à l'heure de l'intégration européenne

La signature de la Convention cadre du Conseil de l'Europe (octobre 1997) et, surtout, l'invitation de la Bulgarie à entamer des pourparlers d'adhésion à l'UE (décembre 1999) impulsent de nouvelles recompositions dans le secteur non gouvernemental de protection des minorités. Dans le cadre du processus d'intégration, la Bulgarie se dote en effet d'un ensemble de dispositifs législatifs, d'institutions et de programmes qui fournissent aux représentants des ONG un site d'intervention nouveau et des leviers pour contraindre les pouvoirs publics à étoffer leur action. L'élaboration du Programme cadre pour l'intégration à parité des Roms de Bulgarie (22 avril 1999) est ainsi le fruit d'une initiative du Human Rights Project lancée en 1998, autour de laquelle s'agrègent environ 70 ONG roms³⁴. De la même manière, la rédaction du projet de Loi contre les discriminations (adoptée en septembre 2003) mobilise, sur financement de la Banque mondiale et sous la coordination du Conseil national pour les questions ethniques et démographiques (CNQED)³⁵ près le Conseil des ministres, les compétences juridiques d'ONG droits-de-l'hommeistes (Bulgarian Helsinki Committee, Human Rights Project, Bulgarian Lawyers for Human Rights, Romani Baht), ainsi que de consultants extérieurs (dont Dimitrina Petrova, de l'ERRC-Budapest). Les rapports annuels de la Commission européenne fournissent par ailleurs aux ONG des droits de l'homme bulgares l'opportunité de faire valoir leur expertise et une arène dans laquelle porter les contentieux qui les opposent aux pouvoirs publics.

La préparation de l'adhésion s'accompagne également d'une croissance rapide des fonds destinés aux minorités (roms) et d'un déplacement des financements, de plus en plus souvent contractualisés avec l'État bulgare à

34. Cf. E. Marušiaková, V. Popov, « ONG, mouvements et partis roms en Bulgarie. Quel mode d'organisation pour quelle articulation des intérêts ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 38 (4), 2007, p. 49-66.

35. L'influence du CNQED sur les politiques publiques bulgares reste limitée, notamment en raison de son caractère strictement consultatif.

travers le CNQED, le ministère des Affaires sociales et du Travail ou le ministère de l'Éducation³⁶. Si les fondations occidentales continuent à distribuer des aides directement à des ONG locales, une frange croissante des ressources transite désormais par des institutions publiques et porte sur des volumes très conséquents. Il en résulte une transformation dans les types de projets retenus, un recours grandissant aux coalitions/consortiums d'organisations et une prime donnée aux structures dont les dirigeants disposent d'un large portefeuille de relations politiques et peuvent fournir de solides garanties comptables³⁷. À partir de 2004, la capacité de survie des petites ONG (souvent roms) est d'autant plus sévèrement testée que le rapprochement de l'horizon européen entraîne un retrait progressif des fondations occidentales : en 2004, à la suite du désinvestissement de Georges Soros, l'OSF-Sofia, l'un des plus gros donateurs, se convertit en un OSI, lui-même engagé dans la collecte de fonds.

Au final, le processus européen et la création corrélée de nouveaux dispositifs – avec, par exemple, la nomination d'experts sur les questions ethniques au niveau des régions et dans certaines municipalités en 1998-1999, ainsi que la création, au sein des ministères, de départements spécialisés – induisent un triple changement : ils favorisent une réinstitutionnalisation progressive de la politique des minorités, jusqu'alors largement impulsée par le secteur non gouvernemental ; procurent quelques débouchés professionnels (précaires) à des représentants des minorités, majoritairement roms, et surtout encouragent un recentrage de l'action des ONG depuis la sensibilisation de l'opinion publique (même si cette dernière se poursuit, notamment à travers des actions en direction des milieux journalistiques ou médicaux) vers un conseil à la décision qui modifie, en retour, la gamme des compétences professionnelles requises pour prétendre à une centralité sur le marché non gouvernemental.

À nouvelle configuration, nouvelles stratégies : la concurrence pour l'obtention des contrats gouvernementaux et des financements internationaux passe désormais de plus en plus par l'élaboration de stratégies de mise en scène des expertises et de construction discursive des légitimités. Se dessinent ainsi progressivement, au sein des univers non gouvernementaux, plusieurs lignes de démarcation : ONG sofiotes *versus* ONG revendiquant un ancrage de

36. Avec la décentralisation des aides PHARE, il est revenu aux États de définir les priorités des programmes en coopération avec les Délégations de la Commission.

37. Le retour du CSD en 2005 sur le « marché » des minorités en fournit une éloquente illustration : large *think tank* spécialisé dans les questions de criminalité organisée et de corruption, le CSD, mettant en exergue sa capacité institutionnelle et ses relations dans l'appareil étatique, est devenu en 2006 *National Focal Point* du réseau RAXEN du European Monitoring Center on Racism and Xenophobia (Vienne, créé en 1997).

terrain ; ONG dirigées par des « Bulgares ethniques » *versus* ONG animées par des représentants des minorités ; ONG droits-de-l'homme *versus* ONG affichant des compétences techniques dans l'enseignement, la santé, etc.. Ces stratégies de présentation de soi s'adosent à des politiques de recrutement où prédominent tantôt les juristes (organisations de défense des droits de l'homme), tantôt des diplômés de sciences sociales (ONG spécialisées dans la sensibilisation, la formation et/ou la réalisation d'études sur les minorités), ailleurs encore les personnels enseignants ou médicaux (structures à action sectorielle). Le registre de l'authenticité rom et de la compétence professionnelle est ainsi manié avec aisance par les responsables de la petite ONG rom Amalipe, fondée en 2001 à Veliko Tărnovo par un jeune couple d'enseignants : « L'approche par les droits de l'homme reste encore la plus influente aujourd'hui en Bulgarie. C'est à cause de l'héritage de la politique communiste, de l'assimilation forcée. Mais les problèmes, dans les années 1990, ne concernaient pas principalement les discriminations. Ils sont de plus en plus socioéconomiques, des problèmes de niveau d'éducation, de logement dans les quartiers. L'Union européenne a introduit l'idée d'une intégration sociale des Roms. Mais le plus facile pour les ONG, c'est de parler de droits de l'homme. Tu n'as pas besoin de compétence, tu répètes les discours. Alors que pour travailler sur les problèmes d'éducation, de logement, il faut que tu sois bon dans ton domaine, que tu maîtrises le sujet. Je ne veux pas critiquer les organisations des droits de l'homme et toutes celles qui font seulement des programmes de formation. Ça peut être utile et moi aussi, je suis passé par certaines de ces formations. Mais maintenant les droits de l'homme ne sont plus au top de l'agenda. La question, c'est la déségrégation des écoles et pour ça, il te faut une compétence technique. (...) Et puis, toutes ces ONG, elles te donnent des formations pour monter des ONG, pour rassembler des fonds. Mais elles ne s'occupent pas de l'identité. Elles ne sont pas roms. Il faut qu'on mette sur pied une communauté stable d'abord. Il n'y a pas d'organisation stable qui ne soit pas enracinée dans sa propre communauté ». ³⁸

L'enjeu de la déségrégation des écoles – actuellement l'un des plus visibles sur les scènes européennes et bulgare – offre un site d'observation privilégié de ces jeux d'acteurs et des ressources qu'ils mobilisent. Ces cinq dernières années, des études ont ainsi été commandées au Bulgarian Helsinki Committee (organisation droit-de-l'homme pouvant revendiquer une implication précoce dans le domaine des minorités, ainsi qu'une maîtrise du registre du droit), à IMIR (dont les responsables jouissent de compétences universitaires reconnues et disposent

38. Entretien avec D. Kolev, Veliko Tărnovo, 19 septembre 2006. L'ONG Amalipe organise des cours de folklore rom dans des écoles de la région de Veliko Tărnovo.

de solides réseaux dans les milieux institutionnels comme non gouvernementaux), au CSD (en raison de son poids institutionnel et de son rôle de *National Focal Point* du European Monitoring Center on Racism and Xenophobia), à la Fondation Equal Access (créée en mai 2002 sur financement de l'OSF-Sofia en tant que rassemblement d'ONG actives dans la déségrégation scolaire), ainsi qu'à une variété de petites sociétés de conseil, qui peuvent revendiquer des compétences en matière de rédaction de projets, d'analyse et de synthèse.

Mais il y a plus, dans les recompositions actuelles, qu'un simple profilage à l'attention des dispensateurs d'aide. Labile, le secteur non gouvernemental bulgare s'est fissuré pour laisser apparaître des lectures contrastées des questions minoritaires et de leur traitement. Deux interrogations y ont acquis une saillance particulière : faut-il élaborer des politiques publiques destinées aux seules communautés roms, à toutes les minorités ou encore à des groupes sociaux sensibles, quelles que soient leurs appartenances ethniques et religieuses ? Doit-on penser les enjeux roms comme relevant prioritairement du domaine du droit et des droits ou doit-on les aborder à travers une gamme de problèmes sociaux particuliers ? En Bulgarie, ces débats – qui sont également présents sur la scène internationale – sont d'autant plus intéressants à suivre qu'ils mettent en jeu des relectures contrastées de la période communiste et s'accompagnent d'un effort pour définir les spécificités de la trajectoire bulgare.

L'une des controverses les plus intenses porte sur l'approche dite « droits-de-l'homme ». Sveta Petkova, qui fut directrice du Programme *Roma* de l'OSF entre 1998 et 2006, illustre avec force le discours critique émergent dans certaines ONG bulgares : « Chez nous, maintenant, on a Ataka [formation xénophobe apparue en juin 2005, qui avait alors remporté 8,93 % des voix aux élections législatives] (...). Et toutes ces organisations de défense des droits, elles ne comprennent pas que c'est aussi à cause d'elles qu'on a ce parti maintenant. Cette approche des droits de l'homme, elle ne marche pas du tout ici ; elle aggrave les tensions au lieu de les résorber. Toutes ces poursuites en justice coûtent cher – les avocats, les traductions. Un seul cas représente au moins 40 000/50 000 dollars par an. Et puis, tu choisis quelqu'un, tu décides de le défendre. Tout le monde voit que la Bulgarie est internationalement condamnée. Dans la société, cela provoque des réactions très négatives. Toutes ces organisations de défense des droits de l'homme veulent reproduire le discours sur la discrimination positive des États-Unis. Mais, eux, ils ont une histoire pour cela. Ici, les gens qui parlent de droits de l'homme, par exemple, dénoncent les situations où des Roms sont battus par la police. Mais il y a aussi des non-Roms qui sont battus. C'est sur les réformes de la police et son fonctionnement qu'il faudrait mettre l'accent, pas sur

les Roms. Les Bulgares ne comprennent pas ces argumentaires. Pour eux, il y a des gens qui défendent les Roms parce qu'on leur donne de l'argent pour cela. Et c'est tout »³⁹.

Maints responsables d'ONG redoutent que le développement de politiques dites « ethniques » ne renforce les inquiétudes identitaires de la majorité bulgare et ne délégitime des programmes accusés de créer une nouvelle catégorie de « privilégiés »⁴⁰. Ils craignent en outre qu'une énonciation des enjeux roms en termes de discrimination ne contribue à une essentialisation des lignes de démarcation entre les Roms et les non-Roms, ainsi qu'à un durcissement des oppositions intercommunautaires. Dans les milieux droits-de-l'hommes bulgares, cette argumentation est jugée irrecevable : la mise sur agenda de la note de discriminations est perçue comme une avancée majeure, comme le rappelle Krasimir Kănev : « Nous avons fait de grands progrès. Maintenant, les gens commencent à voir le degré de racisme qui existait ici. Les évolutions récentes ne l'ont pas créé. Elles ne font que le révéler. Il fallait en passer par là »⁴¹. Plus encore, d'après D. Petrova (ERRC-Budapest), présenter les enjeux roms comme des questions socioéconomiques ne vise qu'à masquer l'hypocrisie des pouvoirs publics : « Plusieurs gouvernements (en Bulgarie et en Roumanie) disent : "Nous ne sommes pas racistes et nous ne discriminons pas, nous n'avons aucun problème avec la race ou l'ethnicité des Roms, mais ce groupe est économiquement et socialement fragile, et le fait que ses membres soient de la même ethnicité, en l'occurrence rom, est sans importance/arbitraire". Dans ce cas, le gouvernement a une excuse pour ne pas traiter la discrimination raciale comme un enjeu urgent »⁴².

L'influence, dans les milieux internationaux, d'une grille de lecture en termes d'*underclass* est de la même façon mise en débat⁴³. Si l'existence de disparités sociales très fortes est largement admise, plusieurs représentants du secteur non gouvernemental déplorent la diffusion d'une notion qui tend à homogénéiser artificiellement les trajectoires sociales de groupes roms extrêmement hétérogènes⁴⁴. Ainsi, pour Antonina Želiazkova, directrice d'IMIR : « Le gouvernement bulgare a renoncé à lutter contre les pressions de l'Union européenne. Il a cédé à sa formulation des enjeux. L'UE voulait

39. Entretien avec S. Petkova, Sofia, 26 septembre 2006.

40. Cf. M. Kovats, « Problems of Intellectual and Political Accountability in Respect of Emerging European Roma Policy », *European Center for Minority Issues*, automne 2001 (www.ecmi.de).

41. Entretien avec K. Kănev, Sofia, 22 septembre 2006.

42. Dimitrina Petrova, « The Denial of Racism », Genève, International Council on Human Rights Policy, 1999 (www.ichrp.org/paper_files/112_w_03.pdf).

43. Michael Stewart, « Deprivation, the Roma and the Underclass », dans Chris M. Hann, *Postsocialism: Ideals, Ideologies and Practices in Eurasia*, Londres, Routledge, 2002, p. 133-155.

44. Entretien avec E. Marušiakova et V. Popov, Sofia, 18 septembre 2006.

que l'on parle seulement des Roms et l'on a parlé seulement des Roms. Mais sans se rendre compte qu'il s'agit de problèmes de vulnérabilité sociale. Et surtout, qu'il y a 35/40 % des Roms que nous ne voyons pas parce qu'ils sont intégrés, qu'ils vivent, qu'ils payent leur électricité, qu'ils travaillent, qu'ils envoient leurs enfants à l'école et qu'ils mènent une vie ordinaire. Ils ont un business, dans le secteur de la construction, par exemple. On oublie que la part des Roms riches a augmenté en une quinzaine d'années. Ils étaient alors sans doute 1 %. On en compte maintenant peut-être 7-8 %. Mais les Roms qui vivent mieux disparaissent de nos écrans »⁴⁵.

Pour certains universitaires, il apparaît dès lors urgent de proposer une lecture des enjeux roms venant réinsérer ces derniers dans l'histoire économique et sociale particulière de la Bulgarie, singulièrement celle des transformations suscitées par le passage à une économie de marché après 1989. S'impose également une relecture des politiques publiques de l'époque communiste, aussi complexe soit-elle⁴⁶. Réancrer localement le déchiffrement des enjeux et leur restituer leur historicité constitueraient les deux seules alternatives à une lecture tronquée, proposant des « remèdes tous terrains » répliquables à l'infini. Cette contestation grandissante de formulations des enjeux minoritaires perçues comme « importées » va de pair avec la stigmatisation du développement d'une *gypsy industry* dans laquelle la prise de parole pour/au nom des Roms, voire la mise en scène d'une identité rom affichée, serviraient prioritairement à décrocher des projets, provoquerait une *brain drain* interne au sein des communautés roms et déboucherait sur la formulation des politiques sans rapport avec les besoins des groupes visés. Le jugement des ethnologues, Elena Marušiakova et Veselin Popov, est à cet égard particulièrement sévère : « Cette industrie sert avant tout ceux qui y sont impliqués – soit la longue chaîne des donateurs, des médiateurs et des responsables de la mise en œuvre des programmes. Les ONG roms figurent parmi ces derniers. Souvent, les résultats des projets réalisés dans le cadre de "l'industrie gypsy" entrent plus ou moins en contradiction avec les intérêts effectifs des Roms, indépendamment des intentions déclarées de ceux qui les mettent en œuvre (...). Au sein des communautés roms, tout le monde parle de l'émergence d'une nouvelle couche sociale de "Roms par

45. Entretien avec A. Želiazkova, Sofia, 21 septembre 2006.

46. Là où certains analystes soulignent l'existence d'effets positifs de la politique communiste (élévation relative du niveau d'éducation, création d'une petite intelligentsia rom, emploi généralisé, quoique non qualifié, des Roms comme du reste de la population), d'autres dénoncent les lectures culturalistes des Roms, l'absence d'intégration effective, le recours à l'assimilation, y compris forcée, des discriminations en droit et en fait. Voir Maja Grekova, « The City as Space of Difference. Roma in Socialist Bulgaria », Sofia, manuscrit ; Alexei Pamporov, « Strukturi na romskoto vsekidnevie v Bălgarija » (Structures du quotidien rom en Bulgarie), thèse de doctorat, Sofia, Institut de sociologie, 2005.

profession” ou de “Roms professionnels” formés par les projets de “l’industrie gypsy”, dont ils font partie intégrante. (...) En dernier ressort, la majorité des jeunes Roms préparés dans divers programmes du secteur ONG ou ayant obtenu des bourses pour recevoir une formation universitaire préfèrent créer à leur tour des ONG plutôt que de viser une réalisation professionnelle “normale”. En d’autres termes, la reproduction du système rom est inscrite en son sein par ses fondateurs mêmes »⁴⁷.

Pour autant, les effets du développement d’un secteur non gouvernemental rom nous semblent plus complexes que la présentation de la *gypsy industry* – assurément une des facettes de la question – ne le suggère⁴⁸. Car l’investissement de jeunes cadres roms bulgares dans le secteur ONG participe d’une transformation plus large des registres de l’action collective et des identifications roms, contemporaine de la chute du communisme et sensible dans toute l’Europe postcommuniste⁴⁹. Dans les années 1970, plusieurs enceintes de mobilisation rom sont nées en Europe occidentale, qui, après l’effondrement du bloc communiste, ont été réinvesties par des acteurs d’Europe de l’Est. Tel est le cas de l’Union rom internationale (URI) passée sous le contrôle du linguiste rom de Bulgarie Hristo Kjučukov ou, plus récemment, du Congrès national rom (CNR) dirigé par Rudko Kawczynski, un Rom d’origine polonaise installé en Allemagne, qui fut l’un des initiateurs du Programme rom de l’OSI-Budapest en 1996. En parallèle et en concurrence avec d’autres entreprises d’internationalisation des questions roms, ces acteurs ont cherché à faire advenir des identifications roms transversales soit afin d’obtenir un statut de « minorité nationale » (plutôt au début des années 1990), soit au nom de projets de construction d’une identité transnationale déterritorialisée, d’une appartenance diasporique ou encore d’une nation rom.⁵⁰

C’est dans ce contexte de foisonnement des entreprises identitaires à l’échelle internationale et en interaction avec lui qu’est intervenue la création d’ONG roms en Bulgarie. Cette dernière n’a d’ailleurs pas constitué la seule modalité de mobilisation collective rom dans le pays : elle est intervenue conjointement avec le développement, plus timide, de partis

47. E. Marušiakova, V. Popov, « ONG, mouvements et partis roms en Bulgarie. Quel mode d’organisation pour quelle articulation des intérêts ? », art. cité, p. 52.

48. On estime aujourd’hui entre 600 et 800 le nombre d’ONG roms. Une cinquantaine dispose d’une certaine visibilité et est insérée dans des réseaux internationaux.

49. Peter Vermeersch, *The Romani Movement. Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*, Oxford & New York : Berghahn Books, 2006.

50. E. Marušiakova, V. Popov, « The Roma: A Nation without a State? Historical Background and Contemporary Tendencies », dans Wojciech Burszta, Tomasz Kamusella, Sebastian Wojciechowski (eds), *Nationalism across the Globe*, Poznan, School of Humanities and Journalism, 2005, p. 433-455.

politiques⁵¹. Par ailleurs, et même si ces trajectoires demeurent rares, l'on observe actuellement un investissement dans la vie politique locale d'anciens responsables du secteur non gouvernemental : le cas le plus emblématique est celui de Nikolaj Kirilov, longtemps responsable de la Fondation Roma-Lom, devenu président du Conseil municipal de Lom en 2003. Autrement dit, loin de constituer des structures opérant en extranéité par rapport aux tissus locaux, les ONG roms bulgares à connexions internationales s'inscrivent dans des processus situés de redéfinition des prétentions à parler au nom des Roms – d'ailleurs non dépourvus d'antécédents⁵² –, mais aussi de bouleversement des voies de promotion sociale et des statuts élitaires. Ici, les jeunes dirigeants d'ONG roms internationalisées entrent en concurrence avec les leaders traditionnels roms, certains intellectuels formés pendant la période communiste et des hommes d'affaires roms passés au politique. Rompus aux thématiques des droits de l'homme, de la discrimination et du racisme, leurs cadres ont forgé leur savoir-faire dans la fréquentation des réseaux internationaux⁵³ et conçoivent la mobilisation des répertoires de l'international comme une partie intégrante de leur autodéfinition. Mais cette trajectoire n'est nullement exclusive d'un enracinement dans un territoire ou une histoire locale. Elle est au contraire conçue comme une ressource au service de la revendication, au sein des communautés roms bulgares, de nouveaux critères d'autorité et de légitimité.

Le parcours de plusieurs militants originaires de Bulgarie illustre bien la place de ces chevauchements entre « ici » et « là-bas » dans les stratégies de nouveaux entrepreneurs identitaires. En témoignent les trajectoires d'Ivan Ivanov et de Rumjan Russinov. Diplômé de droit et de médecine en Bulgarie, I. Ivanov a travaillé au sein du Human Rights Project dans la gestion des litiges. Cette expérience lui a permis d'obtenir une bourse pour l'Université de Columbia et d'y compléter une formation en droit international (1999-2000). De retour en Europe, il est devenu directeur exécutif du European Roma Information Office (ERIO, Bruxelles) qui défend, auprès des institutions européennes, une approche droit-de-l'homme des questions roms. Doté

51. Voir A. Pamporov, « Strukturi na romskoto vsekidnevnie v Bălgarija » (Structures du quotidien rom en Bulgarie), cité, p. 128-137.

52. Voir Ilona Klimova-Alexander, « The Development and Institutionalization of Romani Representation and Administration », *Nationalities Papers*, 33 (2), juin 2005, p. 155-210.

53. En Europe, dans le domaine des minorités, on peut ainsi aisément cartographier les principaux lieux de circulation et d'interconnectivité. Budapest doit son attractivité non seulement à la place occupée par l'OSI et l'ERRC dans la promotion de la question rom, mais aussi à la Central European University, où enseignent plusieurs militants de la cause rom. Bruxelles a vu son importance croître au fur et à mesure du processus d'élargissement. Strasbourg s'est imposé à travers l'action du Conseil de l'Europe.

d'un réseau d'ONG roms partenaires en Bulgarie et dans le reste de l'Europe, l'ERIO tente d'influencer la formulation des règles européennes qui seront ensuite appliquées dans des pays comme la Bulgarie. La trajectoire de R. Russinov met pareillement en évidence le rôle des circulations internationales et des multipositionnalités dans la prise en charge des enjeux roms en Bulgarie. Jeune diplômé d'économie de l'université de Varna, R. Russinov a travaillé pour Human Rights Project entre 1992 et 2000, avant de prendre la direction de l'*OSI Roma Participation Program* à Budapest (2000-2005). Depuis 2005, il est vice-directeur du Roma Education Fund, créé dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms. En Bulgarie, il est considéré comme l'un des représentants marquants de la nouvelle intelligentsia rom bulgare, lui qui milite en faveur de la reconnaissance d'une identité rom commune, capable de transcender les clivages intracommunautaires. R. Russinov siège par ailleurs au conseil d'administration de plusieurs ONG et fondations bulgares (notamment Equal Access).

Assurément, dans la population rom de Bulgarie, la visibilité et la légitimité des entreprises de constructions identitaires proposées par ces militants internationalisés ne dépassent souvent pas le cercle étroit des élites. Mais cela ne signifie pas qu'elles ne font jamais l'objet de renégociations ou d'appropriations dans les espaces locaux, y compris au-delà du secteur non gouvernemental. L'un des exemples les plus parlants en la matière concerne les investissements contrastés de la notion « politiquement correcte » de « Roms ». Le terme est apparu au début des années 1970 à la faveur des mobilisations transnationales roms (d'Europe de l'Ouest). Dans les années 1990, il a été repris par les représentants du secteur non gouvernemental des droits de l'homme pour éviter la connotation négative du terme « Tsigane ». Au sein des populations concernées de Bulgarie, cette catégorisation ne correspond souvent pas aux identifications privilégiées. Certains « Roms » préfèrent valoriser une appartenance turque ou bulgare. Pour d'autres encore, l'appellation « rom » est vécue comme une imposition extérieure. Comme l'explique cette enseignante issue d'une famille turcophone de Veliko Tărnovo : « Ma grand-mère, elle ne veut pas entendre parler de "Rom". Elle me dit : "Alors, comme ça, cette fois-ci, ils veulent nous faire roms" »⁵⁴ [« ils » renvoyant de manière indiscriminée aux pouvoirs publics bulgares et au « facteur » international]. Pourtant, la nouvelle terminologie est d'ores et déjà tissée dans les relations internes entre communautés tsiganes/roms de Bulgarie. Elle tend ainsi à être adoptée par des *Kaldarasi/Kardarši*, un groupe qui compte plusieurs hommes d'affaires enrichis, parfois aux marges de la légalité, et dont sont issus la plupart

54. Entretien avec N., Veliko Tărnovo, 26 septembre 2006.

des députés roms du Parlement bulgare. Or les *Kaldaraši/Kardaraši* – qui se revendiquent comme étant les seuls vrais « Roms » et dont certains leaders aspirent à faire du dialecte qu'ils utilisent le support de la nouvelle langue littéraire rom en cours d'élaboration à l'échelle européenne – sont chrétiens et de langue *romanes*. Leur appropriation de la catégorie « rom » peut dès lors être perçue comme s'inscrivant dans un effort pour renforcer leur poids au sein des communautés tsiganes/roms de Bulgarie. C'est précisément afin de s'opposer à une telle entreprise que certains militants roms non *karadaraši* se sont approprié la notion de « Rom ». Bien que cette position demeure très minoritaire chez les *rudari* (de langue roumaine), les jeunes activistes *rudari*, T. Krumova et D. Kolev, d'Amalipe soulignent : « On ne peut pas laisser la notion de Roms aux *Kardaraši*. C'est une notion qui peut parler de nous tous. De toute manière, le seul moyen de construire une identité rom, c'est de dépasser les sous-groupes, de trouver un principe d'unification. Et cette unité, on ne peut la construire qu'au niveau européen. Elle ne peut être fondée sur la langue *romanes* que beaucoup de Roms ici ne parlent pas »⁵⁵. Autrement dit, les termes dans lesquels sont pensés les enjeux minoritaires à l'international font l'objet de micro-investissements qui contribuent à définir leurs conditions de mise en résonance locale et, à la faveur de ces circulations multiples, voient leur contenu remanié.

À travers l'observation des acteurs non étatiques actifs dans le domaine des minorités en Bulgarie postcommuniste, l'objectif était d'abord d'examiner les conditions de constitution d'un champ d'intervention « minorités » : quel est le profil des acteurs ayant investi ce secteur, les savoir-faire qu'ils revendiquent, leurs registres de légitimation ? Peut-on voir se dessiner l'univers homogène de « passeurs de la démocratie » que certains analystes ont décrit pour s'en féliciter ou le déplorer ? Il était ensuite d'interroger les formes d'intelligibilité des enjeux minoritaires proposées dans ce secteur non gouvernemental, les relations qu'elles entretiennent avec les priorités (elles-mêmes changeantes) des bailleurs de fonds internationaux et leurs conditions de réception locale.

S'il a pu apparaître, au début du postcommunisme, comme une étroite niche économique et professionnelle très dépendante des commanditaires internationaux, alors principalement anglo-saxons, le secteur non étatique a connu, depuis l'enclenchement du processus d'intégration de la Bulgarie à l'UE, une diversification reposant sur la valorisation de savoir-faire et de sources de légitimation concurrents (l'authenticité rom, l'expertise minoritaire,

55. Entretien avec D. Kolev et T. Krumova, cité.

la maîtrise du registre juridique, etc.), où demeurent cependant décisives la connaissance de l'anglais, l'écriture de projets et la gestion comptable. L'entrée de la Bulgarie dans l'UE au 1^{er} janvier 2007 et la distribution des fonds structurels devraient accentuer la polarisation de cet univers non gouvernemental entre des organisations professionnalisées, habituées des administrations publiques locales, régionales, nationales comme des institutions européennes, et des microstructures éphémères.

Au sein des organisations disposant d'une certaine assise institutionnelle est apparue une nouvelle génération de cadres « connectés », qui ont su faire de la maîtrise de la langue de l'international, de réseaux de sociabilité transnationalisés, un atout au service d'itinéraires professionnels qui traversent les usuelles démarcations entre le non gouvernemental et le gouvernemental, d'une part, les niveaux local, régional, national et l'international, d'autre part. Conjuguant ancrage bulgare et déplacements depuis des organisations non gouvernementales internationales vers des agences et/ou projets multilatéraux, ces militants ont développé des profils d'acteurs à la fois locaux *et* transnationalisés. Rendre compte de la manière dont s'élaborent cadres d'analyse et politiques publiques des minorités exige dès lors que soient explorés plus finement les effets de la démultiplication des situations dans lesquelles les stratégies individuelles passent par la maximisation des ressources auxquelles le chevauchement entre le local, le national et le transnational donne accès. L'opposition entre des « exportateurs » et des « importateurs » de normes en matières de minorités ne saurait éclairer la nature des interactions complexes entre acteurs, logiques et espaces. ■

Nadège Ragaru est chargée de recherche au CNRS (Institut des sciences sociales du politique, ISP), associée au CERI et enseignante à Sciences Po. Elle est membre du comité de rédaction des revues *Critique internationale* et *Balkanologie*. Ses recherches actuelles portent sur les identifications et les politiques de minorités en Bulgarie et en Macédoine, les transferts et circulations de normes dans le cadre du processus d'eupéanisation, ainsi que le communisme au quotidien dans la Bulgarie des années 1970-1980. Elle a récemment publié « La rivière et les petits cailloux. Élargissement européen et eupéanisation en Europe centrale et orientale », dans François Bafoil, Timm Beichelt (dir.), *L'eupéanisation d'Ouest en Est* (Paris, L'Harmattan, 2008) ; « En quoi les "partis ethniques" sont-ils "ethniques" ? Les trajectoires du MDL en Bulgarie et de l'UDMR en Roumanie » (avec Antonela Capelle-Pogăcean), *Questions de recherche*, CERI (25, juin 2008) ; « Les investissements symboliques du "schisme" dans l'Église orthodoxe bulgare », dans Antonela Capelle-Pogăcean, Patrick Michel, Enzo Pace (dir.), *Religion(s) et identité(s) en Europe. L'épreuve du pluriel* (Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 213-254) ; « Repenser la politisation des identités. Les engagements militants dans les Balkans d'aujourd'hui », *Revue d'études comparatives Est-Ouest* (38 (4), décembre 2007, p.5-28).

Adresse électronique : nadega.ragaru@sciences-po.org